

ОБЗОРЫ



Панова А. А.

НИУ Высшая школа экономики, Москва, Россия

Административный штат в современных вузах: анализ международного опыта¹

Ключевые слова: администраторы, административные издержки, академический и неакадемический персонал, управление, поддержка академической деятельности.

Реформирование системы российского высшего образования направлено на повышение качества вузов и изменение их роли в развитии науки и экономики страны. Предполагается кардинальная смена принципов оценки академической деятельности и повышение ответственности руководства вузов за качество предоставляемых услуг. Ряд вузов получил особый статус, некоторые были объединены, происходит смена высшего руководящего состава в неэффективных вузах, изменяется система финансирования академической деятельности. Все это приведет в конечном счете к необходимости пересмотра функций и задач административного персонала, а также его структуры. В российской литературе эта проблема в полной мере не освещена. В зарубежной научной литературе интерес к проблеме эффективной администрации существует уже давно, и вопрос о целесообразности увеличения штата и расходов на него ставился не раз. В настоящей работе проанализированы основные тенденции, связанные с изменением административного штата в высших учебных заведениях зарубежных стран. Мы описываем динамику численности академического и административного состава, динамику объема административных затрат в общей структуре расходов вуза, качественные изменения в функционале административного штата в последние годы, делаем систематизацию основных теоретических объяснений существующих процессов.

Введение

Для успешного функционирования университетов нужны не только конкурентоспособные академические сотрудники, но и неакадемический штат, который способен осуществлять эффективную поддержку преподавательской и исследовательской деятельности. Задачи и востребованность административного штата могут варьироваться в зависимости от типа вуза. Так, административные сотрудники исследовательских университетов сильнее вовлечены в поддержку научной деятель-

ности, например, в поиск грантов, обеспечение поездок на конференции и т. д. Сотрудники же университетов, ориентированных на образовательную деятельность и подготовку кадров, в большей степени участвуют в организации процесса обучения. Во всех типах университетов возникает вопрос поиска эффективной структуры административного штата и адекватного объема административных расходов, соответствующих целям университета. Понятно, что нехватка администраторов может снижать эффективность деятельности университета из-за недостаточной поддержки

Панова Анна Алексеевна – младший научный сотрудник ИНИИ, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 24, стр. 3, комната 400. Тел. +7 (495) 621-56-32. E-mail: apanova@hse.ru.

¹ Статья подготовлена в ходе проведения исследования в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) и при финансовой поддержке Правительства РФ в рамках реализации «Дорожной карты» Программы 5/100 Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

исследовательского и образовательного процессов. В то же время разрастание административного штата и административных обязанностей, и в целом усиление бюрократизации, могут приводить к неэффективности, росту издержек и увеличению времени на согласование различных вопросов. Вопросы эффективности администрации особенно важны именно в ситуации образовательных организаций, которые являются некоммерческими структурами, и как следствие не имеют такого четкого критерия эффективности, как прибыль. Одна из важных задач в этих условиях – нахождение оптимального размера административного штата и административных издержек в зависимости от типа университета, его размера, системы финансирования и законодательства.

Рост административного штата и административных расходов является обсуждаемой темой как в самой академической среде, так и вне ее. Это связано с тем, что тут затрагиваются интересы не только сотрудников вузов, но также интересы потребителей, налогоплательщиков и государства в целом. В США данное явление стало обсуждаться с 60-х годов прошлого века. В Европе интерес к данной теме проявился в конце прошлого века, когда стали активно проводиться реформы в сфере высшего образования и происходило внедрение принципов нового менеджериализма. Сейчас, когда в России идет реформирование сферы высшего образования, затрагивающее в том числе и административных работников, понимание этих тенденций, а также причин и последствий изменения функций, задач и структуры администрации становится особо актуальным.

Настоящая работа имеет следующую структуру: в первой части мы даем определение основных понятий, которыми мы будем оперировать, потом описываем основные тенденции, связанные с изменением административного штата в высших учебных заведениях в различных странах. В заключительной части нашей работы мы обсуждаем важность контроля за деятельностью административных сотрудников. Обзор полезен исследователям, специалистам и экспертам в области проектирования и разработки административных систем в вузах.

Об административных и других сотрудниках: определение понятий

Исследователи оценивают администрацию вузов, как правило, сравнивая численность административного персонала с численностью сту-

дентов и академических сотрудников, а также изучая соотношение административных и неадминистративных издержек вуза. Одна из проблем, с которой приходится сталкиваться при анализе административных сотрудников в разных вузах и странах, – это определение тех, кто относится к данной категории сотрудников. Исследователи, изучающие вопросы соотношения различных групп работников в университетах, по-разному определяют административных сотрудников. Это связано с тем, что даже в одной стране для административных должностей нет столь же четкого деления, как для академических должностей.

Под административными сотрудниками в широком смысле понимают сотрудников университета, связанных с управлением и поддержкой академической деятельности [1, 2]. Соответственно, к ним относятся все те, кто являются академическими администраторами (деканаты, заведующие кафедрами, и т. д.), то есть люди, выбранные среди профессорско-преподавательского состава и, как правило, совмещающие административную должность с академической деятельностью. Также к административным сотрудникам относится так называемая группа профессиональных администраторов, которые занимаются исключительно административной деятельностью. В этой группе можно выделить сотрудников, занимающих высокие административные позиции (например проректоры), средние руководящие должности (руководители подразделений и служб вузов), административно-вспомогательный персонал, работающий в административных подразделениях. Нередко к административным сотрудникам относят различные профессиональные группы, например библиотекарей [3], так как в их обязанности входит поддержка академической деятельности. В зависимости от целей исследования и доступности данных ученые относят к административному штату только часть из вышеперечисленных нами подгрупп. Например, нередко отдельно выделяется и анализируется лишь центральный административный персонал (сотрудники, которые занимают высшие должности среди академических администраторов и просто администраторов). Другие же исследователи анализируют более широкую группу, которую проще выделить, – неакадемических сотрудников, которые не занимаются исследовательской и преподавательской деятельностью.

Административных сотрудников дифференцируют и с точки зрения выполняемых ими функций: поддержка студентов (student services), поддержка

деятельности университета в целом (institutional support), связь с общественностью (public relations), поддержка научно-образовательной деятельности (academic support) [4].

Выше мы рассмотрели различные определения групп работников университетов, связанных с административной деятельностью. Разнообразие подходов связано с отличиями в устройстве университетов в разных странах. Более того, даже внутри одной страны различные типы университетов предполагают отличия в функционале кадров. Исследователи [5, 6] отмечают, что из названия должности не всегда понятно, в чем заключается функционал сотрудника, можно ли его отнести к административному персоналу или же нет. В некоторых странах нередка ситуация, когда в принципе не агрегируется информация о неакадемических сотрудниках вузов, так, например, происходит в Канаде [7].

Что же касается академических сотрудников, то ситуация с определением данной группы более простая. Наиболее широкое определение данной группы предполагает учет всех тех, кто непосредственно занимается академической деятельностью в вузе. В таком случае под это определение подходят даже аспиранты, которые имеют краткосрочную оплачиваемую позицию младшего научного сотрудника, что нередко бывает в немецких университетах [8]. В то же время исследователя могут интересовать только те академические сотрудники, которые составляют ядро университета, и тогда рассматриваются те, кто имеет постоянную или долгосрочную академическую позицию.

Далее мы рассмотрим динамику изменения групп работников университетов по странам. Наибольшее количество статей по этой теме относится к университетам США, именно поэтому они рассмотрены в отдельном разделе, представленном ниже. Также в отдельном разделе представлены тенденции для университетов Австралии, Новой Зеландии, Великобритании и континентальной Европы.

Административные сотрудники в университетах США

Для США административные затраты университетов в последние десятилетия являются актуальной и популярной исследовательской темой, и это связано как с ростом административного штата, так и расходов на него. Отметим даже появление отдельного термина, описывающего это явление, – «administrative bloat». С 2001 по 2010 г.

число административных сотрудников относительно числа академических работников увеличилось в пять раз, при этом штат административных работников увеличивался в 1,5 раза быстрее штата преподавателей [9]. Кроме того, в этот же период была отмечена тенденция к увеличению административных расходов. Так, Хедрик с соавторами [10] указывают на то, что за последние годы административные издержки возросли.

В целом начиная с 1970-х годов для университетов США характерно более быстрое увеличение числа административных сотрудников по сравнению с преподавателями и научными сотрудниками [11]. В 1975–1985 годы в университетах и колледжах на 5,9 % увеличилось число академических работников, работающих на полную ставку, при этом на 17,9 % – управляющих сотрудников и менеджеров, на 61,1 % – других профессиональных работников, занимающихся поддержкой академической работы, и это достаточно широкая группа сотрудников [12]. Для 1985–1990 годов количество этих должностей выросло по отношению к предыдущему периоду на 8,6 %, 13,6 % и 28,1 % соответственно [13]. Единственная группа работников, которая показала снижение в численности – сервис и технический персонал. Соотношение академических сотрудников к управляющим сотрудникам и менеджерам за этот период упало с 4,4 до 3,7 [11]. Родес и Спорн [14] отмечают, что основная группа, которая росла, – это именно группа профессиональной поддержки.

В период с 2000 по 2012 г. общая численность сотрудников в частных и государственных высших учебных заведениях выросла на 28 % – и это намного больше, чем за прошлое десятилетие [15]. Даже за время кризиса 2008 г. увеличилась численность персонала университетов, в том числе и административного. С 1990 по 2012 г. число штатных академических работников падает по отношению к администрации (управленческий персонал и группы профессиональных сотрудников) по всем типам высших учебных заведений. Эта же тенденция остается, даже если численность профессорского состава оценивается с учетом эквивалента полной занятости, то есть учитываются и те, кто занят не на полную ставку. Дероше и Кирштейн [15] отмечают, что общее увеличение числа сотрудников за последнее десятилетие было связано с увеличением числа и состава именно административных позиций.

Рассмотрим динамику административных расходов: они в 1973–1986 гг. в государственных

вузах росли быстрее других расходов. Их доля (без расходов на поддержку библиотек) среди общих университетских затрат выросла на 2,7 %, тогда как доля расходов на преподавание, наоборот, упала на 2 % в 1986 г. по сравнению с тем же 1973-м [11]. В частных вузах наблюдался рост и тех и других расходов, но административные расходы росли быстрее [11]. В общем, с 1930 по 1987 г. расходы на администрацию по отношению к расходам на преподавание выросли с 0,19 до 0,45 [16].

В период 1984–2000 гг. в государственных институтах, предлагающих обучение по магистерским программам, увеличивалось не только общее число сотрудников, но и росли образовательные и административные расходы в пересчете на число студентов. Хедрик и др. [10] пишут, что в 1990-х по сравнению с 1980-ми это увеличение было более существенным. В то же время, если посмотреть на отношение, выражаемое через образовательные затраты относительно административных затрат, то это отношение постоянно снижается (с 1,64 в 1984 г. до 1,39 в 2000 г.). Снижение соотношения произошло за счет более быстрого увеличения административных затрат по сравнению с образовательными затратами. К 2000 г. административные затраты составляли 2209 долл. на одного студента, а образовательные – 2876 долл.

В период с 1987 по 2008 г. в государственных исследовательских университетах росли общие издержки, академические издержки (издержки на преподавание, исследования и общественные услуги) и административные расходы (расходы на поддержку студентов, поддержку деятельности университета в целом, поддержку научно-образовательной деятельности, содержание университетских больниц и т. д.) [17]. В пересчете на одного студента общие, академические и административные издержки выросли соответственно на 2,1 % и 1,8 %, 2,5 % [17]. Но эта тенденция изменилась после 2008 г., и с 2008 по 2010 существенно выросла доля академических расходов по сравнению с другими расходами. С 2008 по 2010 г. государственные университеты снижали издержки, связанные с оплатой труда, часть академических работников была переведена на неполный рабочий день или на срочную контрактную систему [15]. Дополнительно сокращалось число непрофессиональных работников (технический и обслуживающий персонал).

Мы описали общие тенденции для высших учебных заведений, и теперь перейдем к особен-

ностям, касающимся различных типов вузов. Так, с 1990 по 2012 г. соотношение академических и административных сотрудников было выше в государственных высших учебных заведениях по сравнению с частными заведениями того же типа (источник Desrochers, Kirshstein, 2014 [15]). Наибольшее значение это соотношение достигает в государственных двухгодичных муниципальных колледжах (community college). В то же время в 2012 г. относительное количество административных сотрудников становится больше, чем академических сотрудников в частных вузах. В государственном секторе это соотношение в бакалаврских вузах и магистерских вузах примерно одинаковое, и оно больше, чем в исследовательских университетах. То же самое верно и для частного сектора. Можно предположить, что большую относительную численность административных сотрудников в исследовательских университетах не всегда стоит рассматривать как негативное явление: исследовательские университеты должны привлекать гранты, что предполагает наличие дополнительного штата. И в частном, и государственном секторе среди административных должностей быстрее росло количество должностей, относящихся к профессиональной поддержке, а не к управлению.

Важной тенденцией также является изменение состава административного штата. Так, Гинсберг [18] отмечает, что еще в 1960–1970 гг. даже средний административный персонал был из числа преподавателей, но постепенно на их места стали приходить профессиональные администраторы, и сейчас нередки ситуации, когда президенты университетов нанимаются через рекрутинговые агентства. Исследования показывают, что университеты при найме администраторов стараются ориентироваться на тех, кто имеет степень в области управления или управленческий опыт вне академического сектора [19, 18]. Кроме наличия перехода административных полномочий от преподавателей и исследователей к административным работникам, появлялись новые полномочия, новые должности. В основном увеличение административного штата в начале 2000-х гг. все-таки происходило за счет появления новых должностей в группе профессиональной поддержки, а именно специалистов по персоналу, бизнес-аналитиков и т. д. [15]. Добавим, что о большей профессионализации свидетельствует и появление различных профессиональных организаций, объединяющих администраторов.

Административные сотрудники университетов других стран

Австралия

Общая численность персонала в высшем образовании Австралии выросла за последние 30 лет [20, 21], но рост студентов был более существенным, что привело к росту отношения числа студентов к численности персонала. В отличие от США, в университетах Австралии соотношение численности работников академических и неакадемических должностей за последние 30 лет существенно не изменилось. Процент неакадемических работников, посчитанных на основании текущих обязанностей постоянного персонала, составлял примерно 57 %. В 2011 году центральная администрация университета составляла 19 % от всего персонала. Также к администрации можно еще отнести 20 % сотрудников, которые были наняты в академические подразделения университетов, но не на академические должности, и по факту администрирующих или поддерживающих академическую деятельность. Еще 10 % сотрудников было занято поддержкой образовательного процесса. Несмотря на то что соотношение академических и неакадемических сотрудников существенно не менялось, изменилось содержание их работы [20, 21]. Часть административной работы автоматизировалась за счет использования компьютеров, с другой стороны, за 30 лет в Австралии существенно поменялись такие сферы деятельности, как прием студентов, надзор за соблюдением нормативных требований и т. д., что потребовало большего числа сотрудников. Кроме того, с 2001 по 2014 год прирост академических работников происходил в основном за счет тех, кто занимается исследовательской деятельностью (посчитано по данным министерства образования Австралии [22]), что также должно было отражаться на задачах администрации.

Новая Зеландия

В Новой Зеландии за 2001–2011 гг. в государственных высших учебных заведениях увеличилось число как академических, так и неакадемических работников [23]. При этом изменилась

структура и академического, и неакадемического персонала. Среди академических сотрудников в большей степени увеличилось число тех, кто работает на неполную ставку. Среди неакадемических сотрудников, наоборот, в большей степени увеличилась численность тех, кто работает на полную ставку, что в основном проявилось именно в университетах. Соотношение академического и неакадемического персонала в течение этого периода колебалось от 0,9 до 1 (посчитано на данных Венсворта [23]). Соотношение академического и административного персонала колебалось от 1,1 до 1,2. Численность управляющего персонала в университетах уменьшилась, а численность тех, кто занимается поддержкой академической деятельности, наоборот увеличилась, и это связано в основном с тем, что большее значение стали придавать исследовательской деятельности и ее поддержке. Изменения, которые происходили с персоналом в государственных высших учебных учреждениях Новой Зеландии, связаны с общими изменениями: вузы столкнулись с необходимостью экономить на издержках, кроме того, большее внимание стало уделяться исследовательской деятельности [23].

Великобритания

В период с 2004 г. по настоящее время общее число сотрудников университетов Великобритании постоянно растет. Для университетов Великобритании¹, в отличие от США, характерно постоянное увеличение числа академических работников по отношению к неакадемическим сотрудникам (от 0,86 в 2004 г. к 0,96 в 2014 г.²). В 2014 г. доля сотрудников, занятых неполный рабочий день, составляет примерно 33–34 % как среди академических, так и среди неакадемических работников [24]. В 2014 г. соотношение всех академических и всех административных работников, работающих неполный и полный рабочий день, составило примерно 2.

Хоган [25] отмечает опережающий темп роста неакадемических расходов по сравнению с академическими. Он показал, что в период с 1994 по 2009 г. доля расходов вузов, которая идет на администрацию и центральные службы, выросла

¹ Здесь и далее используются данные по всем государственным университетам Великобритании и Букингемскому университету, являющемуся одним из двух частных университетов [24].

² Посчитано по данным статистического центра по высшему образованию. Методика данного центра такова, что если хотя бы один из контрактов сотрудника относится к академической деятельности, то этот сотрудник считается академическим сотрудником. Кроме того, сотрудника относят к сотрудникам, занятым неполный рабочий день, если все его контракты предполагают занятость на неполный рабочий день [24].

с 12 до 14,8 %. Также немного выросла доля расходов на академическую поддержку, при этом расходы на академические департаменты упали с 42,5 до 39,9 %. Среди административного персонала в основном выросло число управленцев и неакадемических сотрудников. Казу и Танасолис [26], оценивая эффективность высших учебных заведений Великобритании в 1998/1999 учебном году, показали, что использование затрат на центральную администрацию в среднем было неэффективно на 27 %. Так же, как в США, в Великобритании наблюдается все большая профессионализация администрации [27, 28].

Континентальная Европа

В Норвегии с 1987 по 1999 г. число работников университетов значительно выросло [1]. Причем число сотрудников, находящихся на административных позициях, увеличилось на 66 %, а численность тех, кто находится на академических должностях, только на 56 %. В частности, уменьшилось соотношение численности академических сотрудников к административным. Если посмотреть на изменения состава административного персонала, то рост происходил именно за счет значительного увеличения высшего административного персонала. Этот рост был настолько большим, что эта категория администраторов в конце периода составляла уже 70 % от всего административного персонала¹. Горница и Ларсен [1] отмечают профессионализацию административного штата в этот период и предполагают, что эта тенденция сохранится. Те изменения, которые происходили с неакадемическим персоналом, авторы связывают в том числе с внешними трендами, а именно с увеличением числа студентов, развитием образовательных технологий, изменением взаимоотношений между правительством и университетами и т. д.

Схожий тренд в опережающем темпе роста административного штата по сравнению с академическим был также обнаружен в Финляндии при анализе данных с 1987 по 1992 г. (Висакорпи [29], цитируется по статье Когана [30]). В этот период рост среди преподавателей составил 5,5 %, при этом административный штат вырос на 39 %, и это в основном за счет существенного роста высококвалифицированного административного персонала. В то же время происходило снижение неквалифицированного административного

персонала. Численность преподавателей в общей численности штата уменьшилась с 52,7 до 49,3 % (Висакорпи [29], цитируется по статье Когана [30]). И основной вывод Висакорпи заключается в том, что дальше потребуется все большая профессионализация административных сотрудников. С 1993 по 2006 г. наблюдался минимальный рост числа преподавателей и максимальный рост числа исследователей (по данным Аревара [31]). В итоге соотношение академического персонала к неакадемическому выросло и стало больше 1 (по данным Аревара [31]). Про изменение отдельно административного штата в этот период мы не можем ничего сказать, так как, к сожалению, таких данных мы не имеем.

В Австрии [14] с 1993 по 1999 г. штат университетов вырос на 10 %, при этом профессорско-преподавательский штат вырос немного больше административного. Родес и Спорн [14] отмечают, что основной рост административного штата наблюдался среди центральной администрации и в образовательных подразделениях, в то же время наблюдалось сокращение штата сотрудников, занимающегося поддержкой академической деятельности. С другой стороны, данные с 1990 по 2007 г. показывают, что в государственных университетах происходил рост как академического, так и неакадемического персонала, но последний вырос больше, и соотношение академического и неакадемического персонала в итоге уменьшилось с 1,38 до 0,98 (посчитано по данным, представленным в отчете по Австрии [32]). Не исключено, что этот рост происходил в основном не за счет роста административного персонала.

С 1969 по 1985 г. существенный относительный рост административных сотрудников также наблюдался и в Швеции [6]. Была обнаружена нелинейная зависимость между размером вуза и количеством административных позиций (сначала положительная, потом отрицательная). В этот же период росли относительные расходы на администрацию по сравнению с расходами на преподавание и исследования.

В Германии наблюдалась иная тенденция [2]. В период с 1992 по 2007 г. доля неакадемических работников в общей численности сотрудников упала на 4,6 %, тогда как доля академических работников выросла на 28,3 %. Таким образом, в отличие от США отношение академических работников университетов Германии к неакаде-

¹ Горница и Ларсен [1] рассматривают в качестве административных работников только тех, кто относится к категории профессиональных административных работников.

мическим росло. При этом снижение доли неакадемических работников было связано с уменьшением числа именно низкоквалифицированных неакадемических работников. В то же время количество неакадемических работников на высоких должностях, требующих наличия высшего образования, выросло на 20 %. С одной стороны, это свидетельствует о профессионализации, с другой стороны, Крюкен с соавторами [2] отмечает, что в отличие от США и Великобритании в немецких вузах отсутствует тенденция к найму администраторов с опытом работы в частном секторе.

Подходы к анализу административного штата

Мы рассмотрели основные изменения, происходившие с административным персоналом университетов в различных странах за последние примерно 30 лет. Теперь рассмотрим основные теоретические причины этих изменений.

Зачастую увеличение административного персонала и административных издержек рассматривается как негативное явление и нередко становится поводом для спекуляций, особенно если увеличение бюрократизации происходит одновременно с увеличением платы за обучение. Но кроме констатации общих тенденций, важно понять объективные причины разрастания административного штата. Отметим, что большая часть вузов являются некоммерческими организациями, поэтому проблема контроля издержек для сектора высшего образования особенно актуальна. В отличие от коммерческих фирм университеты могут быть не заинтересованы в минимизации издержек. Существует много причин для объяснения бюрократизации, обзор основных работ на данную тему [11, 6, 18] позволяет прийти к выводу, что к анализу основных причин можно подходить с точки зрения спроса и предложения на административный персонал, учета внешних и внутренних факторов, влияющих на этот спрос и предложение.

К *внутренним факторам* мы относим спрос со стороны студентов, преподавателей и исследователей, который меняется с увеличением их численности, с появлением новых потребностей, усложнением организации, переходом части полномочий от преподавателей к администраторам и т. д. Приведем следующие примеры из статей, иллюстрирующие влияние данных факторов.

- Большой размер вуза не всегда однозначно связан с большим административным штатом. Некоторые теории говорят о возможной экономии

от масштаба, другие же, в свою очередь, утверждают об обратном эффекте – о потере от масштаба. Горницка с соавторами [6] отмечает наличие кросс-секционных исследований по разным странам, показывающих, что большие вузы имеют относительно меньшие административные издержки. В то же время исследования, применяющие анализ временных рядов, показывают, что рост вуза приводит к большему росту административных издержек по сравнению с издержками на академическую деятельность.

- Увеличение штата администраторов и возрастание административных издержек может рассматриваться так же, как логичное усложнение формальной структуры вслед за усложнением деятельности самого университета [11]. Описанные нами тенденции, характерные для вузов США [15], согласуются с этим предположением. Исследовательские университеты имеют более сложную организацию, чем двухгодичные колледжи и, соответственно, требуют большего относительного числа администраторов и соответствующих издержек.

- Во всех рассмотренных нами странах мы наблюдаем отделение административных полномочий от преподавателей и исследователей, профессионализацию административной деятельности и деятельности по поддержке. И тогда, опять же, увеличение штата является вполне естественным следствием этих процессов.

К *внешним факторам спроса*, с одной стороны, можно отнести регулирование со стороны государства и профессионального сообщества, с другой – необходимость поиска новых финансовых ресурсов, конкуренцию с другими вузами и общественными организациями.

- Государственные органы во многих странах требуют все большей подотчетности академической деятельности, что в свою очередь ведет к увеличению административного штата и расходов на этот штат [2, 4, 6].

- Нередко университеты сталкиваются с необходимостью искать новые финансовые ресурсы, и тогда возникают отдельные подразделения, занимающиеся поиском новых денежных средств, привлекая средства выпускников, бизнес-сообщества, некоммерческих организаций и т. д. Естественным образом возрастает и сам административный штат и расходы на него [6].

- С другой стороны, университеты, стараясь стать более престижными и привлечь больше средств, могут копировать формальную структуру

других университетов. Морфью и Бэкер [33] показали, что некоторые исследовательские университеты США из группы «Исследовательские университеты II» (классификация Карнеги), стремящиеся перейти в более высокую группу «Исследовательские университеты I», копируют организационную структуру этих более престижных университетов. До вхождения в эту более престижную группу и непосредственно после этого вхождения они тратят больше средств на институциональную поддержку (центральную администрацию) и исследования, чем те вузы, которые остались в группе II [33].

- Переориентация на исследовательскую деятельность приводит к необходимости поиска внешнего финансирования и к изменению системы поддержки академической деятельности, что, в свою очередь, ведет к увеличению администрации [33, 20, 2].

В то же время бюрократизация может происходить и из-за *увеличения предложения* со стороны самой администрации [11, 6, 18]. С одной стороны, это может быть связано с тем, что администрация старается достичь максимально роста, пользуясь тем, что обладает большей информацией, чем академические сотрудники, например, необоснованно открывает новые должности. С другой стороны, это может быть заложено в системе принятия решений. Первая причина однозначно воспринимается как негативная.

Естественно, изменение административного штата и административных издержек не может рассматриваться с точки зрения какой-то одной причины. На данный вуз в конкретной стране может влиять много различных факторов, приводящих к большей или меньшей бюрократизации университета.

Оценка деятельности административного штата

Увеличение административного персонала и административных издержек может сопровождаться как улучшением работы административного штата, так и ее ухудшением. Для адекватной оценки последствий бюрократизации важно знать, какой вклад административные сотрудники вносят в результаты деятельности всего вуза [4]. Так как обязанности административных сотрудников очень разнообразны, то о качестве их работы стоит судить не по изменению агрегированных показателей, а по каждому отдельному виду дея-

тельности. Кроме того, так как часть полномочий может переходить от преподавателей и исследователей к административным сотрудникам, то важно понимать, насколько эффективнее последние могут справляться с этой работой [11].

В большинстве вузов США в 90-е годы прошлого века регулярная оценка деятельности административных сотрудников не проводилась [11]. Хотя работы о важности оценивания и контроля деятельности администрации стали появляться с середины 90-х годов [34], основное внимание вузы продолжали уделять контролю и оцениванию именно академической деятельности, а не административной. Но эта ситуация постепенно меняется как в США, так и в других странах.

Холтер и Сеганиш [9] отмечают, что многие вузы США начинают осознавать необходимость внутреннего контроля административного персонала и административных издержек. Внутренняя оценка, по их мнению, может внедряться за счет определения точной политики университета и его основных задач, за счет стандартизации деятельности административных сотрудников, введения различных процедур контроля выполнения задач, создания конкурентной среды среди административного персонала, определения зон ответственности, оценки издержек [9].

Анализ литературы позволяет выделить несколько подходов к оценке деятельности администрации вузов. Один подход связан с попыткой оценить реальную эффективность администрации: анализируется вклад факторов производства, а именно рабочей силы и капитала (количество сотрудников и издержки), в показателях вуза (объем дохода от студентов, объем привлеченных грантов и т. д.) [17]. Другой подход связан с попыткой оценить качество деятельности административных сотрудников: насколько заявленные цели соответствуют реализуемым, насколько удовлетворены клиенты качеством предоставляемых услуг и т. д.

Казу и Танасолис [26] анализировали расходы центральной администрации университетов Великобритании в 1998/1999 учебном году с целью выявления эффективных и неэффективных университетов. Они оценивали вклад административных расходов в достижение таких показателей, как полученные учебные и исследовательские гранты, доходы от студентов, затраты на сотрудников университета (исключая администраторов), доходы от услуг, предоставленных бизнесу и государственным корпорациям. Авторы обнаружили существенную неэффективность в деятельности центральной администрации.

Другой пример оценивания эффективности администрации представлен в работе Мартина и Хилла [17], насколько рост издержек в государственных исследовательских университетах США в период с 1987 по 2010 г. связан именно с внутренними решениями и устройством администрации, а не с внешними изменениями. Их регрессионный анализ позволяет сделать вывод, что рост издержек в большей степени был определен именно внутренними решениями и устройством администрации. Также они дают оценку оптимального соотношения профессоров, находящихся на контрактах теньюр, к численности администраторов, работающих на полную ставку, – и их модель дает оценку 3 к 1, хотя в реальности это соотношение составляет 1 к 2.

Арена с соавторами, в свою очередь, считают, что важно оценивать не только реальные издержки, но и качество услуг [35]. Они описали результаты эксперимента по внедрению внутренней системы оценки качества и издержек административной деятельности, который проводился в 2000-е годы в пятнадцати университетах Италии. Оценивались качество услуг и объем издержек в нескольких сферах деятельности (поддержка студентов, исследовательская поддержка). Оценка основывалась на субъективной удовлетворенности студентов, преподавателей и исследователей работой администраторов и на объективных показателях, таких как скорость реагирования на запросы, информационная поддержка, затраты на административную деятельность. Данный эксперимент помог каждому университету выявить те сферы, где он неэффективен. Хотя в более поздней работе Арены [34] показано, что большинство вузов Италии так и не внедрило систему внутреннего контроля администрации, в отличие от системы внутреннего контроля академической деятельности.

Выводы

Начиная с конца прошлого века под воздействием внешних и внутренних факторов кардинально менялась администрация вузов, ее задачи и численность. Бюрократизация вузов неизбежно вызывает вопросы о том, насколько она целесообразна, что является ее причиной и каковы ее последствия. Выступает ли этот процесс следствием оппортунистического поведения самой администрации, неэффективностью принимаемых ею решений, или же он является логическим результатом изменения среды, потребностей со стороны

студентов, академического сообщества и всего общества в целом? Для оценки эффективности административного персонала важно знать, какой вклад он вносит в результаты работы всего университета. Увеличение численности студентов, повышение требований к прозрачности и подотчетности, ориентация на исследовательскую деятельность, необходимость поиска новых финансовых средств, изменение технологии – все эти факторы неизбежно влияют на изменение роли и задач администрации.

За это время увеличилось количество всех сотрудников, но скорость изменения была разной. Для США, Финляндии, Норвегии, Швеции характерно опережение численности административных сотрудников по сравнению с числом академических сотрудников. В Германии и Великобритании наблюдается обратная тенденция. В Австралии и Новой Зеландии соотношение численности академических и неакадемических сотрудников оставалось стабильным. В целом расходы на администрацию росли быстрее академических расходов, хотя, например, в США с 2008 г. административные расходы в государственных исследовательских университетах стали сокращаться.

Кроме изменения административных издержек и численности административного персонала, менялся его состав, происходила профессионализация административных кадров: уменьшалось количество низкоквалифицированных сотрудников и возрастали формальные требования к нанимаемому персоналу; возникла тенденция к найму с внешнего рынка; стали появляться профессиональные организации административных сотрудников. Эта профессионализация происходила не однородно. США и Великобритания в большей степени продвинулись в этом направлении, чем, например, та же Германия.

Несмотря на важность качества управления и поддержки академической деятельности в университете, система оценивания и контроля административной деятельности во многих вузах лишь только внедряется и накоплено ограниченное число практик в этой сфере. Материалы обзора позволяют сделать вывод о противоречивости трендов развития административных штатов университетов и необходимости углубленных исследований данной проблемы. ■

Автор выражает благодарность Саиде Зигануровой за помощь, оказанную на начальном этапе работы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Gornitzka Å., Larsen I. M. Towards professionalisation? Restructuring of administrative work force in universities // *Higher Education*. 2004. V. 47. №. 4. P. 455–471.
2. Krücken G., Blümel A., Kloeke K. The managerial turn in higher education? On the interplay of organizational and occupational change in German academia // *Minerva*. 2013. V. 51. №. 4. P. 417–442.
3. Zhang M., Schmitz S. Benchmark Report Ratio of Faculty to Administrators, Office of Institutional Research, Report, Western Washington University, 2013 [Электронный ресурс]. URL: http://www.wvu.edu/provost/communication/documents/BenchmarkReport_FacultytoAdminRatio.pdf (дата обращения 10.12.2015).
4. Rhoades G. Reviewing and rethinking administrative costs // *Higher education: Handbook of theory and research*. 1998. V.13. P. 111–147. NY: Agathon Press.
5. Brown A. How the administration grows: A longitudinal study of growth in administration at four universities // *Research in Higher Education*. 1981. V. 14. № 4. P. 335–352.
6. Gornitzka Å., Kyvik S., Larsen I. M. The bureaucratisation of universities // *Minerva*. 1998. V. 36. №. 1. P. 21–47.
7. Usher A., Administrative Bloat? HESA, 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://higheredstrategy.com/administrative-bloat/> (дата обращения 10.12.2015).
8. Kehm B., Doctoral education in Europe Germany, in *Toward a global PhD?: forces and forms in doctoral education worldwide*. University of Washington Press, 2011. 344 p. Part 1. P. 19–35.
9. Holter N. C., Seganish W. M. An Internal Controls Tune-Up for Colleges & Universities Will Achieve Cost Savings & Greater Efficiency // *Academy of Educational Leadership Journal*. 2014. V. 18. №. 4. P. 245–258.
10. Hedrick D. W., Wassell Jr C. S., Henson S. E. Administrative costs in higher education: how fast are they really growing? // *Education Economics*. 2009. V. 17. N. 1. P. 123–137.
11. Leslie L. L., Rhoades G. Rising administrative costs: Seeking explanations // *The Journal of Higher Education*. 1995. V. 66. № 1. P. 187–212.
12. Grassmuck K. Big Increases in Academic-Support Staffs Prompt Growing Concerns on Campuses // *Chronicle of Higher Education*. 1990. V. 36. №. 28. A22.
13. Grassmuck K. Throughout the 80's, Colleges Hired More Non-Teaching Staff than Other Employees // *Chronicle of Higher Education*. 1991. V. 37. №. 48. A22.
14. Rhoades G., Sporn B. New models of management and shifting modes and costs of production: Europe and the United States // *Tertiary Education & Management*. 2002. V. 8. N. 1. P. 3–28.
15. Desrochers D. M., Kirshstein R. Labor Intensive or Labor Expensive? // *Changing Staffing and Compensation Patterns in Higher Education*, 2014.
16. Bergmann B. R. Bloated administration, blighted campuses // *Academe*. 1991. V. 77. N. 6. P. 12–16.
17. Martin R., Hill R. C. Measuring Baumol and Bowen effects in public research universities. Working paper. Department of Economics Louisiana State University 2012. V. 5 [Электронный ресурс]. URL: http://bus.lsu.edu/McMillin/Working_Papers/pap12_05.pdf (дата обращения 10.12.2015).
18. Ginsberg B. *The fall of the faculty*. Oxford University Press, 2011. 248 p.
19. Leicht K. T., Fennell M. L. Who staffs the US leaning tower? Organisational change and diversity // *Equal Opportunities International*, 2008. V. 27. №. 1. P. 88–106.
20. Norton A. Mapping Australian higher education // Carlton, Victoria, Australia: Grattan Institute. Retrieved June, 2013.
21. Norton A. et al. Mapping Australian higher education // Carlton, Victoria, Australia: Grattan Institute. Retrieved June, 2014.
22. Данные правительства Австралии [Электронный ресурс]. URL: <http://highereducationstatistics.education.gov.au/> (дата обращения 10.12.2015).
23. Wensvoort M. The changing structure of the public tertiary education workforce. Tertiary Sector Performance Analysis Tertiary, International and System Performance ministry of education-2012.
24. Данные Агентства по статистике высшего образования, Великобритания [Электронный ресурс]. URL: https://www.hesa.ac.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=1898&Itemid=634.
25. Hogan J. Is higher education spending more on administration and, if so, why? // *Perspectives*. 2011. V. 15. № 1. P. 7–13.
26. Casu B., Thanassoulis E. Evaluating cost efficiency in central administrative services in UK universities // *Omega*. 2006. V. 34. N. 5. P. 417–426.
27. Whitchurch C. The changing roles and identities of professional managers in UK higher education // *Perspectives*. 2007. V. 11. N. 2. P. 53–60.
28. Whitchurch C. Shifting identities and blurring boundaries: The emergence of third space professionals in UK higher education // *Higher Education Quarterly*. 2008. V. 62. N. 4. P. 377–396.
29. Visakorpi J. K. Academic and Administrative Interface: Application to National Circumstances // *Higher Education Management*. 1996. V. 8. N. 2. P. 37–40.
30. Kogan M. University-state relations: a comparative perspective // *Higher Education Management*. 1998. V. 10. P. 121–135.
31. Aarrevaara T. Enhancing universities in Finland // *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*. 2007. V. 4. P. 261–292.
32. Kottmann A. Higher education in Austria // Country Report, Enschede: Center for Higher Education Policy Studies, 2008.
33. Mophew C. C., Baker B. D. The cost of prestige: Do new research I universities incur higher administrative costs? // *The Review of Higher Education*. 2004. V. 27. N. 3. P. 365–384.
34. Arena M. Internal Audit in Italian Universities: An Empirical Study // *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. 2013. V. 93. P. 2000–2005.
35. Arena M., Arnaboldi M., Azzone G., & Carlucci P. Developing a performance measurement system for university central administrative services // *Higher Education Quarterly*. 2009. V. 63. N. 3. P. 237–263.

Panova A. A.

National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

Administrative staff in modern universities: International experience analysis

Key words: administrators, administrative costs, academic and non-academic staff, management, academic activities support.

Reform of the Russian higher education system is aimed at upgrading quality of universities and changing their role in the development of science and economics of the country. It suggests major change of academic performance evaluation principles and upgrading of university administration's responsibility for the quality of rendered services. Several universities received special status, several were merged, there is an ongoing change of executive staff at ineffective universities, academic activity financing system is also changing. Eventually it will require rethinking of academic staff functions and tasks as well as structure. Russia literature does not present complete overview of this problem. Foreign academic publications have demonstrated interest towards administration efficacy for a considerable period of time and the topic of staff numbers increase has been raised many times. This article analyses main trends related to administrative staff changes at foreign higher educational institutions. We describe dynamics of academic and administrative staff numbers, dynamics of administrative costs' share in the overall costs structure of the university; qualitative changes in the functions of administrative staff during the recent years; provide systematic description of main theoretical explanations for existing processes.

REFERENCES

1. Gornitzka Å., Larsen I. M. Towards professionalisation? Restructuring of administrative work force in universities, *Higher Education*, 2004, vol. 47, no. 4, pp. 455–471.
2. Krücken G., Blümel A., Kloeke K. The managerial turn in higher education? On the interplay of organizational and occupational change in German academia, *Minerva*, 2013, vol. 51, no. 4, pp. 417–442.
3. Zhang M., Schmidt S. Benchmark Report Ratio of Faculty to Administrators, Office of Institutional Research, Report, Western Washington University, 2013, available at: http://www.wvu.edu/provost/communication/documents/BenchmarkReport_FacultytoAdminRatio.pdf (accessed 10.12.2015).
4. Rhoades G. Reviewing and rethinking administrative costs, in *Higher education: Handbook of theory and research*, 1998, vol. 13, pp. 111–147. NY: Agathon Press.
5. Brown A. How the administration grows: A longitudinal study of growth in administration at four universities, *Research in Higher Education*, 1981, vol. 14, no. 4, pp. 335–352.
6. Gornitzka Å., Kyvik S., Larsen I. M. The bureaucratisation of universities, *Minerva*, 1998, vol. 36, no. 1, pp. 21–47.
7. Usher A., Administrative Bloat? HESA, 2014, available at: <http://higherstrategy.com/administrative-bloat/>.
8. Kehm B., Doctoral education in Europe Germany. in *Toward a global PhD?: forces and forms in doctoral education worldwide*. University of Washington Press, 2011, part 1, pp. 19–35 (344 p.).
9. Holter N. C., Seganish W. M. An Internal Controls Tune-Up for Colleges & Universities Will Achieve Cost Savings & Greater Efficiency, *Academy of Educational Leadership Journal*, 2014, vol. 18, no. 4, pp. 245–258.
10. Hedrick D. W., Wassell Jr C. S., Henson S. E. Administrative costs in higher education: how fast are they really growing?, *Education Economics*, 2009, vol. 17, no. 1, pp. 123–137.
11. Leslie L. L., Rhoades G. Rising administrative costs: Seeking explanations, *The Journal of Higher Education*, 1995, vol. 66, no. 1, pp. 187–212.
12. Grassmuck K. Big Increases in Academic-Support Staffs Prompt Growing Concerns on Campuses, *Chronicle of Higher Education*, 1990, vol. 36, no. 28, p. A22.
13. Grassmuck K. Throughout the 80's, Colleges Hired More Non-Teaching Staff than Other Employees, *Chronicle of Higher Education*, 1991, vol. 37, no. 48, p. A22.
14. Rhoades G., Sporn B. New models of management and shifting modes and costs of production: Europe and the United States, *Tertiary Education & Management*, 2002, vol. 8, no. 1, pp. 3–28.
15. Desrochers D. M., Kirshstein R. Labor Intensive or Labor Expensive?, *Changing Staffing and Compensation Patterns in Higher Education*, 2014, Issue Brief, February, Delta Cost Project at American institutes for research.
16. Bergmann B. R. Bloated administration, blighted campuses, *Academe*, 1991, vol. 77, no. 6, pp. 12–16.
17. Martin R., Hill R. C. Measuring Baumol and Bowen effects in public research universities, Working paper,

Panova Anna A. – junior researcher, IIR, National research University Higher School of Economics; 101000, Russia, Moscow, Myasnitskaya st. 24, building 3, off. 400. +7 (495) 621-56-32. apanova@hse.ru.

Department of Economics Louisiana State University, 2012, vol. 5, available at: http://bus.lsu.edu/McMillin/Working_Papers/pap12_05.pdf (accessed 10.12.2015).

18. Ginsberg B. *The fall of the faculty*. Oxford University Press, 2011, 248 p.

19. Leicht K. T., Fennell M. L. Who staffs the US leaning tower? Organisational change and diversity, *Equal Opportunities International*, 2008, vol. 27, no. 1, pp. 88–106.

20. Norton A. Mapping Australian higher education, Carlton, Victoria, Australia, Grattan Institute, 2013.

21. Norton A. et al. Mapping Australian higher education, Carlton, Victoria, Australia, Grattan Institute, 2014.

22. Data of the Australian government, Department of Education and training Ministry, available at: <http://highereducationstatistics.education.gov.au/> (accessed 10.12.2015).

23. Wensvoort M. The changing structure of the public tertiary education workforce. Tertiary Sector Performance Analysis Tertiary, International and System Performance, Ministry of education, 2012.

24. Data Higher Education Statistics Agency, UK, available at: https://www.hesa.ac.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=1898&Itemid=634 (accessed 10.12.2015).

25. Hogan J. Is higher education spending more on administration and, if so, why? *Perspectives*, 2011, vol. 15, no. 1, pp. 7–13.

26. Casu B., Thanassoulis E. Evaluating cost efficiency in central administrative services in UK universities, *Omega*, 2006, vol. 34, no. 5, pp. 417–426.

27. Whitchurch C. The changing roles and identities of professional managers in UK higher education, *Perspectives*, 2007, vol. 11, no. 2, pp. 53–60.

28. Whitchurch C. Shifting identities and blurring boundaries: The emergence of third space professionals in UK higher education, *Higher Education Quarterly*, 2008, vol. 62, no. 4, pp. 377–396.

29. Visakorpi J. K. Academic and Administrative Interface: Application to National Circumstances, *Higher Education Management*, 1996, vol. 8, no. 2, pp. 37–40.

30. Kogan M. University-state relations: a comparative perspective, *Higher Education Management*, 1998, vol. 10, pp. 121–135.

31. Aarrevaara T. Enhancing universities in Finland. *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 2007, vol. 4, pp. 261–292.

32. Kottmann A. Higher education in Austria, Country Report, Enschede, Center for Higher Education Policy Studies, 2008.

33. Morphew C. C., Baker B. D. The cost of prestige: Do new research I universities incur higher administrative costs? *The Review of Higher Education*, 2004, vol. 27, no. 3, pp. 365–384.

34. Arena M. Internal Audit in Italian Universities: An Empirical Study, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2013, vol. 93, pp. 2000–2005.

35. Arena M., Arnaboldi M., Azzone G., Carlucci P. Developing a performance measurement system for university central administrative services, *Higher Education Quarterly*, 2009, vol. 63, no. 3, pp. 237–263.

